

文章编号: 1673-1646(2006) 05-0070-04

国际货币基金组织与世界贸易组织合作的法律机制

刘 洋

(厦门大学 法学院, 福建 厦门 361005)

摘 要: 协调国际货币基金组织和世界贸易组织的关系, 对于达成宏观国际经济政策的一致性和避免两者共同成员的权利义务冲突具有重要意义。为此, 两个国际组织已经在日常工作和各自的管辖范围方面建立了比较全面的合作关系和相应的法律机制。从规则安排和世界贸易组织有关争端解决案例来看, 尽管国际货币基金组织更多地介入了世界贸易组织的内部事务, 但是世界贸易组织保留了通过争端解决程序对其进行独立判断的权利。

关键词: 国际货币基金组织; 世界贸易组织; 合作; 法律机制

中图分类号: D993.9 **文献标识码:** A

Legal Mechanism which the IMF Cooperates with the WTO

LIU Yang

(School of Law, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract It is very important for the IMF and the WTO to cooperate in order to achieve the consistency of international macro-economic policies and to avoid the conflicts of common members' rights and obligations. The two international organizations have already established overall cooperation and corresponding legal mechanism in routine and jurisdiction. According to the regulations and related WTO dispute settlement cases, the IMF becomes more involved in the internal affairs of the WTO while the WTO reserves its right to conduct independent judgment by dispute settlement procedures.

Key words IMF; WTO; cooperation; legal mechanism

二战后, 为了重建各国经济, 避免战前混乱的国际经济状况再度出现, 有效协调各国经济政策, 维持有序的国际经济秩序, 在 1944 年举行的布雷顿森林会议上形成了通过建立相应的国际经济组织以实现上述目标的构想。国际货币基金组织 (IMF) 和国际贸易组织 (ITO) 就是构想中分别负责国际货币金融和国际贸易管理的国际组织。鉴于货币金融同贸易的密切关联性, 两个组织不仅要协调其成员的经济政策, 而且应彼此协作, 以形成有效的国际经济协调机制。因此, 后来在起草《哈瓦那宪章》的同时, 临时委员会还起草了《ITO 与 IMF 关系》的协定。该草案规定 IMF 和 ITO 应该进行定期的磋商, 针对共同关心的事项交换决策, 以及追求决策

上的合作。此外, 临时委员会还设计了一个组织性构架。后来, 由于 ITO 没能建立, 该协定也无法生效。作为临时安排的《关税与贸易总协定》(GATT) 自实施后, 主要通过非正式的方式同 IMF 保持着合作关系。1995 年世界贸易组织 (WTO) 成立后, 第二年便与 IMF 达成了关系协定, 为两个国际组织的日常工作联系提供了法律依据和正式形式。

可见, IMF 和 WTO 的合作不仅是构想中的, 而且是实践中一直所追求的。两者的合作关系主要包括两个方面, 即两者的工作机构为交换信息、协调政策和决策而相互接触形成的工作联系关系; 以及因彼此管辖事项密切相关而形成的管辖协作关系。两者的有效开展都需要以法律规则为基础, 以

* 收稿日期: 2006-01-13

作者简介: 刘 洋 (1978-), 男, 山西大同人, 硕士生, 从事专业: 国际法。

下就对具体的法律机制予以阐述。

一、工作联系机制

基金协定第十条的规定是 IMF 同其他国际组织进行工作交流,开展协作的重要法律依据。但是,这条规定是原则性的,其授权 IMF 自行决定合作形式的含义要远大于要求 IMF 承担同其他国际组织合作的义务的含义。而在 GATT 中关于合作的方式和程序也缺乏具体规定。

伴随着 WTO 的成立,这种状况得到了根本改变。在 1993 年乌拉圭回合贸易谈判委员会通过了两个重要的部长宣言。其中,《关于世界贸易组织对实现全球经济决策更大的一致性所作贡献的宣言》(《一致性宣言》)强调:在当前国际经济合作日益广泛和深入的情况下,加强成员间的合作是非常必要,但又是不够的,还应该在国际机构间形成“一致和相互支持的政策”。宣言第 5 条确立了三项原则:第一,世界贸易组织应推行和发展与负责货币和财政问题的国际组织的合作,以实现全球经济决策更大的一致性;第二,维持各合作国际机构的独立性和自主权;第三,避免增加机构成员国义务和负担,即“交叉条件或额外条件”。同时,该条还明确表达了同 IMF 合作的要求,以及推动合作正式化的愿望。《关于世界贸易组织与国际货币基金组织关系的宣言》重申《WTO 协定》附件 1A 所列多边贸易协定所涵盖的领域,适用于 GATT 1947 缔约方全体与国际货币基金组织关系的规定,将作为处理 WTO 与 IMF 关系的依据,其实质是在既存规则中寻找两者合作的法律依据。此外,《马拉喀什建立世界贸易组织协定》第 5 条赋予总理事会安排与其他相关组织进行有效合作的职责。

1996 年, WTO 与 IMF 达成了《关系协定》,正式在法律上详细确定了两者的合作形式,明确了彼此的权利和义务。该协定主要内容如下:

1. 相互给予观察员身份

IMF 应当邀请 WTO 秘书处派员以观察员的身份参加执行董事会有关普遍或地区性贸易问题的会议。就关涉两者共同利益的特别问题,还应当以特别会议的形式讨论。WTO 应当邀请 IMF 派员以观察员的身份参加以下机构的会议:部长级会议、总理事会、贸易政策审议机构、货物贸易理事会、服务贸易理事会、与贸易有关的知识产权理事会、贸易与发展委员会、区域贸易协议委员会、与贸易有关的投资措施委员会、贸易和环境委员会及其附

属机构的会议;争端解决机构(DSB)(当争端解决机构处理的争端被认为与 IMF 管辖范围有关时),其他任何未明确规定的会议(当双方认为关涉两者共同利益的特别问题时),但是不包括预算、财务与行政委员会和争端解决小组的会议。

2. 信息共享和通知

双方应当彼此通知和提供其会议议程和有关文件,以及基金协定“第四条磋商”的结果和背景报告、WTO 贸易政策审议报告。双方还可以就关涉两者共同利益的事项以书面形式交换观点。

3. 磋商

当一方与双方的共同成员所讨论的措施,可能与该成员在另一方所负义务相违背时,该方应当与另一方进行磋商。

协定将确保该协定的有效和适当执行的职责赋予了 IMF 总裁和 WTO 总干事。

二、管辖协作机制

IMF 和 WTO 的管辖协作集中在外汇安排和资金支持两个方面。

1. 外汇安排

GATT 第 12 条和第 18 条 B 节规定:基于国际收支问题,缔约方可以限制允许进口商品的数量或价格,而其前提条件国际收支问题的认定涉及 IMF 关于外汇管理的职能。此外,在其他涉及外汇安排的事项中,也会触及 IMF 的管辖范围。为了协调两者关系,尊重和肯定 IMF 在相关领域的核心地位, GATT 在第 15 条外汇安排中规定了 IMF 的法律地位。

GATT 第 15 条确立了两项原则。第 1 款规定“缔约方全体应寻求与国际货币基金组织进行合作,以便缔约方全体和基金在基金管辖范围内的外汇问题和缔约方全体管辖范围内的数量限制和其他贸易措施方面可以推行一个协调的政策。”第 4 款规定“缔约方不得通过外汇措施而使本协定各项条款的意图无效,也不得通过贸易行动使《国际货币基金组织协定》各项条款无效。”为了落实这两条,使缔约方的外汇行动不会阻碍 GATT 目标的实现,第 6 款要求非基金成员的任何缔约方应当在确定的时间内成为 IMF 成员,如果不能也需与缔约方全体订立特殊外汇协定。被终止 IMF 成员资格的缔约方也应订立该协定。

第 15 条确立了以下具体规则:

第一,磋商规则。第 15 条第 2 款规定,在缔约

方全体被提请审议或处理有关货币储备、国际收支或外汇安排等问题情况下,应与IMF充分协商。

第二,效力规则。在以下三个方面,缔约方全体必须接受IMF提供的材料和意见。在上述磋商中,IMF提供的关于外汇、货币储备或国际收支的所有统计或其他事实的调查结果;IMF有关一缔约方在外汇问题方面采取的行动是否与《国际货币基金组织协定》或该缔约方与缔约方全体之间订立的特殊外汇协定条款一致的确定;IMF对涉及第12条第2款(a)项或第18条第9款所列标准,而做出的关于哪些内容构成该缔约方货币储备严重下降、其货币储备非常低的水平或其货币储备合理增长的确定,以及在此类情况下磋商中涵盖的其他事项的财政方面的确定。这样,IMF就获得了上述方面所涉事实问题的决定权,从而对WTO相关事项的决议产生决定性影响。

但是,IMF的这一地位在争端解决中受到了专家小组的挑战。这首先涉及到收支平衡限制委员会(BOP委员会)^①和专家组权责,以及BOP委员会程序与专家组程序的关系问题。1989年的韩国牛肉案初步涉及了该问题。韩国自1967年加入GATT以来,对不同产品维持着国际收支平衡措施,并一直接受BOP委员会的审查。从1979年开始,韩国开始放宽牛肉进口限制,导致国内牛肉价格下跌,遭到国内养牛户的反弹。于是,韩国政府于1984年开始逐步限制牛肉进口。1985年5月到1988年8月间,根本没有牛肉的商业进口。此后一直维持数量限制。美国认为韩国限制牛肉进口的行为违反了GATT第11条第1款,并且已经不能再根据第18条B节获得正当性,于是诉诸GATT第23条,发起专家组程序。韩国提出抗辩,认为根据第18条B节采取的数量限制措施只能在BOP委员会内解决,而不能诉诸第23条。专家小组审查了两个条款的起草过程,注意到并没有任何优先性或排他性的说明,而且第23条的用语是包容性的,适用于GATT所有相关规定的争端解决程序。其结论是两者是选择适用关系,而争端方事实上已经选择了第23条,从而判定韩国违反GATT义务^{[1]444-454}。

WTO成立后,1999年的印度收支平衡案中专家组针对印度提出的类似上述案件中韩国的抗辩作

了更为详细的分析。专家组在考察了WTO协定生效前的实践(即韩国牛肉案)和生效后的有关规定,特别是《关于1994年关税与贸易总协定国际收支条款的谅解》(《BOP谅解》)的注解^②,以及《关于争端解决规则与程序的谅解》(DSU),得出结论:第一,该注解不排除DSU;第二,适用DSU也不会损害BOP委员会在磋商框架下的审查作用,DSB不会替代BOP委员会剥夺成员根据第18条B节享有的权利;专家组或上诉机构和BOP委员会的结论发生冲突可能性很小,因为专家组或上诉机构不会不考虑BOP委员会的结论^{[1]375-399}。

可见,因收支平衡而采取的进口限制措施也可诉诸DSU,BOP委员会的结论要受到DSB的审查。而上述效力规则仅限于BOP委员会内,专家组不受其拘束。在DSU内,IMF能否提供资料和意见,以及其效力如何,都取决于专家组根据DSU第13条享有的自由裁量权。这一点也可在WTO与IMF达成的《关系协定》中得到印证。该协定第4节规定了IMF参加BOP委员会会议的权利,使之独立于其他合作方式。但是,第6节将专家小组会议排除在IMF可以观察员身份参加的会议之外,并就参加DSB的会议附加了严格的条件。

相关的实体规则也体现在GATS第11条和第12条。在程序方面,除了上述条款的相关规定外,还包括GATT于1970年4月28日通过的收支平衡限制磋商程序(全面磋商程序),于1972年12月19日针对最不发达国家和发展中国家所通过的简化程序(简化磋商程序),1979年11月28日通过的《为国际收支目的而采取的贸易措施宣言》(《1979年宣言》),以及《BOP谅解》的规定。这些规则明确和细化了与IMF的磋商要求,以及IMF所提供文件的要求。

2. 资金支持

IMF的职能之一就是为成员国提供资金,以帮助其调整国际收支不平衡,而不致采取有害于本国或国际繁荣的措施。在利用普通账户内的贷款时,除其中的储备贷款外,成员国提用信用贷款,都需要满足一定的条件,这就给成员国在紧急情况下利用IMF的资金带来了困难。于是,从1952年开始,

① 1958年以前,根据GATT国际收支条款的磋商都是在缔约方全体为此目的设立的一系列工作组中进行的。在审议会议期间对国际收支条款进行修订时,同意研究改进磋商程序。于是在1958年11月22日成立了BOP委员会。目前职权范围:进行根据第12条第4款(b)项和第18条第12款(b)项的磋商以及根据第12条第4款(a)项和第18条第12款(a)项可能发起的任何词类磋商;按照《1979年宣言》第4款“所有为国际收支目的而采取的限制性进口限制都应在GATT国际收支限制委员会中进行磋商”。

② 该注解规定:“……对于为国际收支目的而采取的限制性进口措施所产生的任何事项,可援引由《争端解决谅解》详述和适用的GATT1994第22条和第23条的规定。”

IMF 逐步创立了条件较为灵活的“备用安排”方式。然而贷款国为满足“备用安排”中的“执行标准”所采取的措施可能违反其在 WTO 下的义务,即产生所谓的“交叉义务”问题。

1998 年的阿根廷纺织品案就是一个例子。阿根廷在 1989 年开始对来自南美共同市场以外的纺织品、鞋类等商品采取了一系列进口限制措施,其中包括对进口的该类商品征收 3% 的从价统计税。美国于 1997 年诉诸 DSU。本案中阿根廷的抗辩之一就是该统计税是一系列金融改革方案下的一类,而该一系列金融改革方案是以其与 IMF 间的“备用安排”为依据的。所以根据 GATT 第 15 条, WTO 与 IMF 达成的《关系协定》和《一致性宣言》等规范,专家小组应该与 IMF 进行磋商,并认定该措施为合法。专家组和上诉机构均否认了阿根廷的抗辩。阿根廷的抗辩未被支持的主要原因在于 GATT 1994 第 8 条不仅没有将国际收支平衡问题作为例外规则,而且该条明确禁止这种财政目的的措施。但是进一步澄清该如何考虑阿根廷对 IMF 的义务是有必要的,这也是阿根廷在上诉过程中所坚持的。上诉机构首先支持了专家组关于阿根廷没有成功地表明其与 IMF 的协议要求征收统计税的结论。然后,上诉机构指出《关系协定》和《一致性宣言》不能证明成员对 IMF 的义务可以优先于据 GATT 1994 第 8 条的义务。《关系协定》没有修正、增加或者削弱成员在 WTO 协定项下的权利和义务,没有修正个别成员对 IMF 的承诺,也没有规定解决两种义务可能冲突的实体规则^[1]443。尽管该协定有要求两组织间工作人员相互磋商的规定,但是在 DSU 中这仍将取决于第 13 条规定的自由裁量权。

该案中专家组和上诉机构并没有对“交叉义务”问题予以明确阐述。“备用安排”和“意向书”在性质上都不是国际合约^[2],不对借款国创设任何法律上的权利和义务。借款国未履行执行标准,不会带来违约的后果,也不必然导致 IMF 贷款的终止,经过与 IMF 磋商后,借款国仍有可能与之达成新的备用安排。但是这并不意味着其没有事实上的效力。由于 IMF 在国际经济中的权威性,借款国任意不履行执行标准,不仅会影响其从 IMF 获得后期的贷款,而且其他国际金融组织、国际商业银行以及各国政府也可能停止对借款国的借款和援助^[3]。因此,虽然从法律上来讲,备用安排中的执行标准并不构成“交叉义务”问题,但是如果该标准事实上构

成对借款国 WTO 义务的违反,则会使该国陷入两难境地。这也充分证明了《一致性宣言》所体现的宗旨的必要性。

20 世纪 80 年代以后,为了适应现实的变化和需要,IMF 贷款条件的发展取向发生了变化,比如突出“市场导向”,鼓励贷款国政府减少对国内投资和贸易的干预,减少对进口贸易的限制^[4]。这些变化虽然主要是为了顺应现实状况的变化,但是客观上缩小了执行标准与 WTO 规则冲突的范围。如果日后能更自觉地从避免“交叉义务”和给成员造成现实困境的角度来设置执行标准,则 IMF 和 WTO 的协作效应会进一步放大。

综上所述,IMF 和 WTO 合作的法律机制无论在实体上,还是在程序上都已经初步形成,并呈现以下特点:第一,两个组织的合作是广泛的,特别是在日常工作联系中,彼此给予了多种形式的分享信息、协调意见和参与决策的机会,并将此建立在了法律基础上;第二,在合作中,IMF 对 WTO 事务的介入程度和范围明显大于 WTO 对 IMF 内部事务的介入。这集中体现在 WTO 有关收支平衡限制措施的事项中;第三,两个组织仍然保持了各自的独立性。首先,在组织机构上,两个组织并没有建立联合机构或是合并机构;其次,两个组织致力于减少和避免管辖冲突和“交叉义务”,但是没有确定两个协定下的权利和义务哪个优先的意向;最后,尽管 IMF 更多地介入了 WTO 内部事务,并在某些事务上发挥着实质作用,但是 WTO 保留了通过 DSU 对其进行独立判断的权利。

可以预见两个组织的合作将会发展下去,并可能以此为基础在更大范围内实现与其他国际经济组织的合作,从而更好地解决缔约方在不同组织下的权利义务冲突,促进全球经济政策更大的一致性。

参考文献

- [1] 韩立余. GATT/WTO 案例及评析(1948-1995): 上卷[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 444-454.
- [2] 国际货币基金组织. 贷款条件指导方针[S]. 1979.
- [3] 陈安. 国际经济法学[M]. 第二版. 北京: 北京大学出版社, 2001: 314.
- [4] 徐崇利. 国际货币基金组织贷款条件的利益分析和法律性质[J]. 中国法学, 1999(5): 113-116.
- [5] 世界贸易组织. 关贸总协定法律及实务指南[M]. 北京: 人民出版社, 2003.